



EURÓPSKA  
KOMISIA

V Bruseli 12. 3. 2013  
SWD(2013) 64 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

*Sprievodný dokument*

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY**

**ktorou sa ustanovuje rámec pre námorné priestorové plánovanie a integrovaný  
manažment pobrežnej zóny**

{COM(2013) 133 final}  
{SWD(2013) 65 final}

# PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

## ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

### *Sprievodný dokument*

## SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

### ktorou sa ustanovuje rámec pre námorné priestorové plánovanie a integrovaný manažment pobrežnej zóny

#### 1. Úvod

Účelom tohto posúdenia vplyvu je posúdenie opatrení Európskej únie týkajúcich sa integrovaného riadenia pobreží, morí a oceánov a prechodu od odvetvového prístupu k integrovanému a súdržnému rozhodovaniu. Navrhované opatrenia sa netýkajú konkrétneho odvetvia, ale zahŕňajú všetky oblasti politiky zmluvy, ktoré sa týkajú ľudských činností v morských regiónoch a pobrežných zónach a ochrany morského a pobrežného prostredia.

Európa čelí finančnej kríze, z čoho vyplýva, že treba venovať pozornosť efektívnemu využívaniu zdrojov a iniciatívam umožňujúcim rast. Ľudské činnosti na európskych pobrežiach a moriach sú čoraz intenzívnejšie a vykazujú výrazný rastový potenciál. Čoraz častejšie sa však stretávajú s obmedzeniami z dôvodu súťaže o priestor alebo environmentálnych hrozieb. Preto treba čo najskôr zaviesť politickú iniciatívu, ktorou sa zabezpečí koordinované a efektívne riadenie ľudského využívania morských regiónov a pobrežných zón.

V modrej knihe Európskej únie z roku 2007 s názvom *Integrovaná námorná politika Európskej únie* sa poukazuje na námorné priestorové plánovanie (NPP) ako na nástroj integrácie ľudských činností na mori. Podobne sa v odporúčaní 2002/413/ES a v protokole o IMPZ k Barcelonskému dohovoru stanovil integrovaný manažment pobrežnej zóny (IMPZ) ako proces, ktorý pomáha pri vykonávaní politiky EÚ.

Komisia navrhuje spoločný rozvoj týchto dvoch nástrojov. Námorné priestorové plánovanie a integrovaný manažment pobrežnej zóny súvisia z hľadiska geografického pokrytia (oblasť prechodu z pevniny na more) a celkového cieľa (riadenie ľudského využívania v príslušných oblastiach uplatňovania). Bolo vypracované posúdenie vplyvu týkajúce sa budúcich opatrení s cieľom zabezpečiť maximálnu účinnosť a pridanú hodnotu vo vybranom výstupe.

#### 2. VYMEDZENIE PROBLÉMU A CIELE

Vymedzený všeobecný problém spočíva v súťaži o námorný a pobrežný priestor a vo vyťažení zdrojov a možno ho rozdeliť na šesť kľúčových problémov:

- **(1) Konflikty nárokov na priestor:** Zvýšený dopyt po obmedzenom priestore v morských regiónoch vedie ku konfliktom medzi spôsobmi využívania mora. Rozširujú sa tradičné činnosti, napríklad rybolov, lodná doprava, využívanie dredží a ťažba ropy, a zároveň si nárokujú vlastný priestor nové spôsoby využívania, ku ktorým patrí cestovný ruch, ťažba nerastov a v poslednej dobe aj veterné elektrárne a morská akvakultúra na otvorenom mori.
- **(2) Neefektívne využívanie morského priestoru:** Nedostatočná koordinácia medzi jednotlivými odvetvami pri vyčleňovaní morského priestoru pre jednotlivé spôsoby

využívania vedie k rozptýleniu činností a obsadzovaniu väčšieho priestoru, než je potrebné. Výsledkom toho sú aj zvýšené náklady.

**(3) Nevyvážené využívanie pobrežného priestoru:** Rastie ľudský vplyv na pobrežné oblasti. Za ostatné dve desaťročia sa zastavané pobrežné regióny v Európskej únii rozšírili o viac ako 20 %. Udržateľnému a jednotnému riadeniu tohto vývoja bránia medzery v právnych predpisoch Európskej únie (napríklad v prípade pobrežnej erózie).

- **(4) Nedostatočné využívanie hospodárskeho potenciálu:** Dôsledkom nejednotnosti a netransparentnosti procesov riadenia ľudského využívania sú zbytočné náklady. V dôsledku neistoty a nepredvídateľnosti primeraného prístupu k morskému priestoru vzniká nepriaznivé podnikateľské ovzdušie pre investorov. V rámci konzultácií sa potvrdilo, že priemysel potrebuje transparentnosť, stabilitu a predvídateľnosť.
- **(5) Nedostatočné prispôbenie sa klimatickým rizikám:** Riziká súvisiace so zmenou klímy sú v európskych pobrežných oblastiach značné, neexistuje však jednotný rámec, ktorý by integroval opatrenia na zmiernenie a adaptáciu sa do celkového plánovania využívania mora alebo pobrežia. Väčšina členských štátov EÚ nemá vypracované plány alebo stratégie adaptácie na zmenu klímy zamerané konkrétne na ich pobrežné zóny.
- **(6) Zhoršovanie námorného a pobrežného prostredia:** Intenzívne a zvýšené využívanie pobrežných a námorných oblastí a úzke prepojenie medzi činnosťami na mori a na pevnine vedie ku zvýšeniu tlaku na životné prostredie a vyt'azeniu zdrojov. Existujú síce právne predpisy na ochranu životného prostredia, chýba im však koordinácia medzi jednotlivými odvetviami a cezhraničná koordinácia.

Hlavné príčiny problémov sa týkajú (1) nesúdržnosti a neudržateľnosti pri plánovaní využívania mora vrátane neexistujúcej výmeny údajov; (2) nedostatočnej súdržnosti alebo chýbajúceho prepojenia medzi rôznymi politikami a programami EÚ ovplyvňujúcimi moria a pobrežia; (3) chýbajúca súdržná a udržateľná cezhraničná spolupráca medzi morskými regiónmi a (4) neprimerané zapojenie zúčastnených strán.

**Všeobecným cieľom** opatrení Európskej únie je zabezpečiť udržateľný rozvoj pobrežnej zóny a morských oblastí Európskej únie v súlade s prístupom založeným na ekosystémoch. Opatrenia sa zameriavajú aj na pomoc pri dosahovaní rôznych ďalších cieľov Zmluvy o EÚ, legislatívnych a politických cieľov vrátane stratégie *Európa 2020*, životného prostredia, energetiky, rybníctva, námornej dopravy a politiky súdržnosti. Každé opatrenie Európskej únie v tomto kontexte by sa malo obmedziť na určenie nástrojov na dosiahnutie uvedených politických cieľov. V tomto zmysle majú **operačné ciele** procesnú povahu: súdržný rozvoj a vykonávanie procesov na riadenie a plánovanie ľudského využívania námorného priestoru (vymedzené ako NPP) a koordinácia politických nástrojov manažmentu pobrežnej zóny vo všetkých pobrežných členských štátoch (vymedzené ako IMPZ), vypracovanie a rozvíjanie spoločných zásad a prístupov pre procesy NPP a IMPZ, ako aj rozvoj a realizácia primeranej cezhraničnej spolupráce.

### 3. ANALÝZA SUBSIDIARITY A PRIDANEJ HODNOTY EÚ

NPP a IMPZ sú začlenené do integrovanej námornej politiky Európskej únie (INP). Cieľom INP je zabezpečiť väčšiu súdržnosť odvetvových politik ZFEÚ a dosiahnuť viaceré súbežné ciele hospodárskej, sociálnej a environmentálnej povahy. Podľa toho sa doterajšie iniciatívy v Rámci INP, napríklad odporúčanie 1255/2011, prijímali na viacerých právnych základoch predstavujúcich tie odvetvové politiky, ktoré sa týkajú morí, pobreží a oceánov.

Rovnaké odôvodnenie sa uplatňuje aj pri legislatívnom opatrení v oblasti NPP. Dotknuté odvetvové politiky zahŕňajú rybnárstvo, energetiku, dopravu, územnú súdržnosť a životné prostredie.

- Odporúčanie EÚ o integrovanom manažmente pobrežnej zóny z roku 2002 sa zakladá na článku 192 ods. 1 ZFEÚ. IMPZ (podobne ako NPP) je súčasťou medziodvetvovej politiky (INP) a je zameraný na dosiahnutie konzistentnosti medzi rôznymi politickými oblasťami zmluvy.

Budúce opatrenie v oblasti NPP a IMPZ by sa teda malo opierať o širší právny základ s cieľom zabezpečiť, aby jeho rozsah pôsobnosti pokryl celú skupinu politik Európskej únie relevantných pre riadenie morí a pobreží.

Podrobné plánovanie by sa malo uskutočniť na úrovni členských štátov v súlade s príslušnými systémami správy vecí verejných a ústavnými systémami. Nepredpokladá sa, že by sa Európska únia zaoberala praktickým plánovaním. Opatrenia na úrovni Európskej únie sú však relevantné z toho hľadiska, že využívanie pobreží a morí a ekosystémy prekračujú štátne hranice. Ich pridaná hodnota by spočívala v zabezpečení súdržnosti jednotlivých opatrení v uvedených oblastiach. Opatreniami na úrovni Európskej únie by sa predovšetkým predišlo rozdielnym prístupom a odlišnej úrovni pokroku. Pridaná hodnota opatrenia na úrovni EÚ bola uznaná aj v odozve na verejnú konzultáciu.

Ciele budúceho opatrenia v oblasti NPP a IMPZ sú viac-menej podobné. V oboch prípadoch sa predpokladá prijatie integrovaného prístupu k riadeniu oceánov prostredníctvom rozšírenej námornej a pobrežnej správy a riadenia. Majú ďalšie spoločné prvky, napríklad potrebu údajov. Využitie spoločnej legislatívnej iniciatívy teda môže priniesť významné synergie. Samostatnými iniciatívami by sa zvýšilo riziko nezrovnalostí, zámen a v konečnom dôsledku by znamenali vyššie náklady na vykonávanie.

#### **4. MOŽNOSTI**

V posúdení vplyvu sa vymedzilo a prediskutovalo niekoľko (čiastkových) možností, ako aj možné kombinácie a základný scenár. Hovorilo sa o týchto troch možnostiach: (1) usmernenia a vypracovanie najlepších postupov, (2) nezáväzná opatrenia a (3) právne záväzná opatrenia vrátane smernice „rámcového typu“, smernice a nariadenia. Pre podrobnejšie vysvetlenie jednotlivých možností pozri Posúdenie vplyvu, odsek 5 Politické možnosti.

#### **5. ANALÝZA VPLYVOV**

Na základe štúdií podporujúcich posúdenie vplyvu sa ukázalo, že všetky vymedzené politické možnosti budú viesť k podobným dôsledkom, ich účinnosť sa však líši z hľadiska načasovania, významu či miery. Z dôvodu povahy predmetu (správa a riadenie) a nedostatku dostupných údajov o niektorých aspektoch je kvantitatívna analýza vplyvov obmedzená.

##### **5.1. Účinnosť**

Účinnosť pri dosahovaní operačných cieľov sa vo všeobecnosti zvyšuje od možnosti 1 k možnosti 3, konkrétne takto:

- V prípade možnosti 1 (usmernenia a vypracovanie najlepších postupov) sa vychádza z toho, že by nebola veľmi účinná, keďže by podporila najmä aktérov, ktorí už dané usmernenia a postupy dodržiavajú. Nevyriešil by sa však problém chýbajúcich právnych alebo inštitucionálnych mechanizmov.

- V prípade možnosti 2 (podpora vykonávania NPP/IMPZ prostredníctvom nezáväzných opatrení) sa vychádza sa z toho, že by sa posilnilo postavenie NPP na úrovni EÚ, je však málo pravdepodobné, že by to stačilo na ich vykonávanie. Táto možnosť by navyše mohla viesť k „prieberčivému“ prístupu členských štátov. V prípade IMPZ by nezávislá povaha odporúčania neprispela k rozsiahlejšiemu ani lepšiemu vykonávaniu. Potvrdila to aj verejná konzultácia.
- Najúčinnjším spôsobom dosiahnutia operačných cieľov by bola možnosť 3 (stanovenie záväzného rámca vykonávania NPP/IMPZ). Záväzné nástroje sa však líšia z hľadiska povahy a stupňa podrobnosti. Uvedené rozdiely sa posudzovali v rámci troch čiastkových možností – rámcová smernica, smernica a nariadenie.

Podrobná smernica alebo nariadenie by boli normatívnejšie ako smernica „rámcového typu“, znížili by flexibilitu členských štátov a obmedzili možnosti využitia existujúcich procesov, čo by viedlo k zvýšeniu správnych nákladov. Naopak smernica „rámcového typu“, v ktorej sú stanovené všeobecné povinnosti a usmernenia pre konkrétne vykonávanie členskými štátmi, by zaručila predvídateľnosť, stabilitu a transparentnosť. Navyše by bola aktuálna z hľadiska súčasného trendu rozvoja nových činností. Umožnila by členským štátom zohľadniť túto iniciatívu a vypracovať vlastné vnútroštátne politiky. Napokon tento nástroj rešpektuje zásady proporcionality a subsidiarity, keďže nezasahuje do plánovacích procesov a postupov členských štátov ako takých.

Prierezová možnosť zvýšenia dostupnosti údajov a informácií by zefektívnila všetky analyzované možnosti. V tejto fáze by sa potreby (aspoň na úrovni Európskej únie) naplnili prostredníctvom dopĺňajúcich opatrení vychádzajúcich z existujúcich informačných systémov (predovšetkým *Poznatky o mori 2020*).

### 5.1. Vplyvy

V posúdení vplyvu sa vymedzilo viacero **hospodárskych vplyvov** ako dôsledkov NPP a IMPZ, predovšetkým:

- zníženie transakčných nákladov na námorné podnikanie vďaka rýchlejšiemu a jednoduchšiemu rozhodovaniu a vyššej transparentnosti,
- zvýšenie istoty a predvídateľnosti súkromných investícií vrátane väčšej istoty získania financií na investície na mori,
- lepšie využívanie námorného priestoru a najlepšia možná koexistencia rôznych spôsobov využívania v pobrežných zónach a morských vodách,
- zvýšenie príťažlivosti pobrežných regiónov prostredníctvom ochrany prírodných a spoločenských hodnôt,
- zníženie nákladov verejných orgánov na koordináciu vďaka vyššej účinnosti a transparentnosti,
- inovácia a výskum: potreba údajov v rámci NPP a IMPZ môže prispieť ku skvalitneniu zberu údajov, analýzy riadenia, ako aj znalostnej základne o vzájomnom pôsobení a komplementárnosti medzi rôznymi spôsobmi využívania a morským prostredím;
- rozšírenie a integrácia údajov a informácií.

#### Vplyvy na životné prostredie:

- zníženie tlaku na životné prostredie, predovšetkým prostredníctvom lepšieho využívania pobrežného a námorného priestoru a lepšieho riadenia ľudských činností,

- zlepšenie ochrany biodiverzity a kvality životného prostredia vďaka zníženiu roztrieštenosti prírodných oblastí a využívaniu obnoviteľných a neobnoviteľných zdrojov v súlade s ekosystémom,
- lepšia odolnosť voči rizikám a/alebo zmiernenie zmeny klímy.

#### **Sociálne vplyvy:**

- širšie zapojenie obyvateľstva a zúčastnených strán a lepšia atmosféra politickej spolupráce,
- zlepšenie spoločenského a kultúrneho dedičstva prostredníctvom začlenenia pobrežnej krajiny a mestského prostredia prístavov do procesov NPP/IMPZ,
- intenzívnejší rast a zvýšenie počtu pracovných miest vďaka rastu (predovšetkým vznikajúcich) námorných odvetví a povzbudeniu zamestnanosti v námornom hospodárstve,
- zlepšenie námornej bezpečnosti,
- zlepšenie atmosféry politickej spolupráce.
- **náklady na vykonávanie** úplnej realizácie IMPZ v EÚ sa odhadujú na 200 mil. EUR v prípade počiatočných nákladov a 20 mil. EUR v prípade ročných prevádzkových nákladov, počiatočné náklady sú neisté, keďže závisia od vnútroštátnej a regionálnej situácie v členských štátoch, vyčíslenie nákladov na vykonávanie NPP je zložité z dôvodu nedostatku údajov z celej EÚ, bez ohľadu na rozdiely celkových nákladov je celkový pomer prínosov a nákladov kladný, povinný prístup by pravdepodobne viedol ku krátkodobému zvýšeniu nákladov na vykonávanie, zároveň však ide o jediný prístup, ktorý zaručuje vykonávanie, a teda aj dosiahnutie opísaných hospodárskych prínosov.

## **6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ A ZÁVERY**

Prehľadová tabuľka, ktorá spája efektívnosť možných riešení príčin problémov a mieru pokrytia jednotlivých politických možností je k *posúdeniu vplyvu* pripojená ako *príloha 1*.

Porovnaním vymedzených možností sa ukázalo, že optimálnym opatrením na dosiahnutie cieľov je možnosť 3, čiastková možnosť 1, teda rámcová smernica EÚ o NPP a IMPZ s obmedzeným súborom povinností vrátane rozvoja najlepších postupov.

Dobrovoľné prístupy vrátane usmernení a/alebo odporúčaní by nepriniesli očakávané výsledky. Normatívnejšia (harmonizačná) možnosť s využitím podrobnej smernice alebo nariadenia by bola neprimeraná, v rozpore so zásadou subsidiarity a viedla by k vyšším nákladom.

Rozhodné, zároveň však primerané opatrenie na úrovni Európskej únie môže v čase finančnej krízy významne prispieť k využitiu hospodárskeho potenciálu námorného hospodárstva na mori.